

|   |                   |
|---|-------------------|
| Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan? Tecnocracia y configuración política en la modernización del Estado ecuatoriano   | Titulo            |
| Ramírez-Gallegos, Franklin - Autor/a  | Autor(es)         |
| Buenos Aires  | Lugar             |
| CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  | Editorial/Editor  |
| 2000  | Fecha             |
|   | Colección         |
| Modernización del Estado; Democracia; Tecnocracia; Política; Ecuador ;  | Temas             |
| Artículo  | Tipo de documento |
| <a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119090412/ramirez.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119090412/ramirez.pdf</a>                     | URL               |
| Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica<br><a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a> | Licencia          |

**Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



Ramírez-Gallegos, Franklin. **Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan? Tecnocracia y configuración política en la modernización del Estado ecuatoriano.** *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales.* Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/ramirez.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## **Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan?** **Tecnocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano**

franklin ramírez-gallegos<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

El trabajo de investigación que sostiene este relato tuvo como principal objetivo acercarse a la comprensión de la incompletud, bloqueo y retraso del proceso de modernización del Estado ecuatoriano después de prácticamente una década de su inicio.

Para el efecto me centré en el estudio de la movilidad operativa y discursiva de uno de los actores claves en los procesos de reforma estructural ocurridos en América Latina, las tecnocracias públicas y su despliegue al interior del Estado, con miras a observar los niveles de autonomía con que han contado los "sectores reformistas" a la hora de activar el proceso. El caso escogido es el del Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA) surgido a mediados de los noventa como parte del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), instancia directamente controlado desde la Presidencia de la República y que surgiera a raíz de las recomendaciones y los acuerdos entre el Estado y algunos de los bancos multilaterales para el desarrollo (BMD).

Resulta reiterativo, pero no por ello menos importante, señalar que tal proceso de cambio se sitúa en el contexto de las reformas estructurales<sup>2</sup> que han debido efectuar aquellos países que desde la década de los ochenta soportaron profundas crisis económicas debido a la ineficiencia del modelo de desarrollo "hacia adentro", en un contexto de intensificación de la globalización productiva, comercial, financiera que opera en todo el planeta. Se trata de un proceso con una doble apuesta: la separación de competencias de la economía y la política (liberalización) por cuanto se cuestiona severamente las prácticas encaminadas a la búsqueda de privilegios (subsidios, proteccionismo y transferencia de rentas), y por otro lado, la adopción de un paradigma

<sup>1</sup> Sociólogo. Estudios de Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO-Quito; profesor de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, investigador asociado del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).

<sup>2</sup> Me refiero a los procesos de ajuste económico, estabilización y reforma institucional del sector público.

de desarrollo que propugna la libre movilidad del capital y la finalidad del lucro -en oposición al régimen de sustitución de importaciones industriales de la segunda división internacional del trabajo en que el rol del estado tuvo una importancia capital (cfr. Cordes, 1999; Paramio, 1999; Torres, 1998)

En este trabajo no discuto la pertinencia o validez de tales reformas económicas y políticas sino que las asumo como pasos que, en la percepción de los gobiernos nacionales, habrían sido necesarios para un desenvolvimiento acorde con los ritmos y modalidades de la pragmática económica global. Se trataría, entonces, de un proceso de adecuación institucional por los cambios en los modelos de desarrollo. Precisamente, quiero dirigir la mirada hacia la operatividad de ese proceso.

En tal sentido, parto de la idea de que los fenómenos políticos tienen cierto nivel de autonomía respecto a los contextos socio-económicos a los que moldean (pero que a su vez los limitan). Por tanto insisto en la necesidad de entender la configuración política -los actores ejes, sus relaciones, coaliciones y confrontaciones, el marco institucional en que operan- que soporta y explica la forma en que se han gestionado los procesos de reforma estructural de la economía y de las instituciones políticas centrales.

Al estudiar la operatividad del cambio político<sup>3</sup>, y preguntarme por un nivel particular entre sus diversos gestores, las denominadas tecnocracias, asumo un acercamiento micro-político que permitiría reconstruir los sentidos e intereses de los actores involucrados (visibilizar sus prácticas y discursos) y reflexionar acerca de los niveles de autonomía<sup>4</sup> con que cuentan los "agentes reformistas" respecto de los actores sociales y políticos domésticos e internacionales a fin de cumplir con sus cometidos (observar su inserción institucional y las relaciones y los recursos de poder con que cuentan dentro del Estado y el sistema político en su conjunto).

En suma, bajo la sospecha de que buena parte del estancamiento del proceso de cambio político no se entiende como resultado de la confrontación de distintas concepciones sobre el Estado, sino en las características de la "configuración política" en que se sitúan los bloques reformistas, y explican sus espacios de autonomía, la investigación buscó dar cuenta de i) los instrumentos que se han puesto en juego dentro del estado para viabilizar la reforma y ii) las modalidades con que ésta ha sido negociada, debatida y socializada con otros actores sociales y políticos del país.

Se trata de dar cuenta del régimen operativo del MOSTA y de las modalidades que en su torno se establecen para la generación de consensos y la toma de decisiones públicas sobre el proceso de reforma del Estado ecuatoriano. Entonces, el nudo problemático que busca desmadejar este estudio se refiere a las relaciones entre el funcionamiento autónomo de ciertos "instrumentos de acción política"<sup>5</sup> promovidos desde los sectores

---

<sup>3</sup> El concepto de cambio político alude a aquellas transformaciones que tienen lugar en el nivel institucional de la política: marcos constitucionales, sistemas políticos, electorales, incluso políticas públicas, es decir, lo que usualmente se denomina "régimen" político. El campo de las culturas políticas aparece como categoría residual o variable dependiente desde esta perspectiva.

<sup>4</sup> En la discusión sobre autonomía del Estado se hace alusión a los niveles de construcción de preferencias auto-generadas, a la formulación de objetivos por parte de núcleos de funcionarios estatales que no reflejarían intereses de grupos de presión políticos y clases sociales, o en suma, a la capacidad de poner en práctica ciertos objetivos internamente definidos (cfr. Agüero, 1999, y Skocpol, 1989)

<sup>5</sup> Este concepto, elaborado por Peter Katzenstein es recogido por Theda Skocpol en el artículo "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de la investigación actual" (1989), Revista Zona Abierta,

tecno-reformistas y los procedimientos de negociación y deliberación gestados entre éstos y diversos actores sociales, políticos en el nivel doméstico e internacional.

## 2. Aproximación teórica

Dentro de las disciplinas políticas parece plausible plantear una divisoria de aguas a la hora de explicar los procesos de cambio político. Así, se han instituido fundamentalmente dos grandes propuestas analíticas: la primera asociada con un enfoque “estructural” plantea que los desplazamientos y transformaciones a nivel del régimen político serían consecuencia de las variaciones en las esferas económicas y sociales que terminan por reconfigurar las reglas de procedimiento político y obligan a los actores políticos a re-componer sus relaciones políticas. El segundo, por el contrario, pone el acento en las decisiones, negociaciones, cálculos y estrategias que los actores políticos construyen para dar paso a una institucionalidad diversa que posibilita un nuevo marco de gobierno.

Al hablar de los procesos de re-construcción democrática, por ejemplo, la primera tendencia se ilustra con los modelos explicativos del desarrollo económico como variable independiente con respecto a las modificaciones de los marcos institucionales autoritarios<sup>6</sup>: la evolución de las relaciones económicas y sociales modifica “los recursos de los grupos sociales preexistentes o dan origen a otros nuevos creando condiciones para un tipo de conflicto prolongado que...conduce a la búsqueda de reglas democráticas para la competición por el poder” (Paramio, 1996:22). Estos enfoques son calificados como contextualistas, por March y Olsen, y en términos generales suponen que la vida política es una derivación de una o varias fuerzas exógenas (el entorno físico, la cultura, las condiciones económicas, etc.) dentro de las cuales el factor más nombrado corresponde a la estructura social de las clases. Los sucesos políticos se definirían entonces más como epifenómenos que como acciones necesarias para una comprensión de la sociedad (1993: 4-5).

El segundo nivel explicativo, por su parte, adopta una perspectiva eminentemente política y se centra en la movilidad estratégica de los actores políticos que disciernen y calculan sus decisiones según particulares intereses –que a su vez saben reconocer y diferenciar respecto a los de otros actores: estamos en las arenas conceptuales de lo que se ha dado por llamar “teoría de juegos”. La reconstitución de un marco de gobierno democrático, para seguir con el ejemplo antes mencionado, sería producto de las decisiones y compromisos de específicos grupos de poder (las elites sobre todo), constituidos en el proceso, que ven en este la mejor solución posible para una nueva distribución de recursos y de maximización de sus intereses. Los acontecimientos políticos aparecen como consecuencia de decisiones calculadas.

En este trabajo quisiera apoyarme en un tipo de enfoque cuya mayor contribución sería la de permitir una estrategia conceptual y metodológica para captar, de un modo drásticamente menos dicotómico, las intermediaciones entre estructuras y actores:

---

Madrid, # 50.

<sup>6</sup> En este nivel los trabajos pioneros y que han hecho carrera dentro de la disciplina de la ciencia política son los de M. S. Lipset (1959) sobre las condiciones sociales y económicas que sostienen y posibilitan el mantenimiento de los regímenes democráticos.

efectivamente, éste nivel es recuperado por los trabajos "neo-institucionalistas"<sup>7</sup> al trabajar el problema del cambio político y la propia producción de políticas públicas. Paso a desagregar estas ideas.

Las teorías de la elección racional suponen que los deseos, son susceptibles de una descripción histórica precisa por medio de la cual se explican las motivaciones de la acción (las creencias que la posibilitan serían independientes de aquellos): esto implica que toda la agencia social es instrumental. Adicionalmente sostienen que “los sujetos actúan para dar la mayor satisfacción posible a sus deseos de tal modo que toda la acción humana puede describirse como maximizadora” (Ibáñez, 1996:13). Manteniendo estos supuestos en mente, contruidos en clave individualista, cabe introducir la idea de que para el estudio de la vida política, y específicamente en el nivel del ‘cambio político’, los actores involucrados son actores colectivos –que en ningún momento deben entenderse como el resultado de la suma de los intereses de sus integrantes -con un mínimo grado de organización (partidos, entidades burocráticas, movimientos sociales, sindicatos, etc.). Estos sujetos “jurídicos” (no naturales) cumplen en principio con todos los requisitos necesarios para ser considerados “actores de pleno derecho”: poseen organización estable, un centro o procedimiento deliberativo y decisorio, mecanismos estipulables de acción y una determinada estructura de preferencias (Caínzos, en Ibáñez, 1996:12).

Si bien existen algunas dificultades prácticas<sup>8</sup> para caracterizar como actores racionales a todas las organizaciones, es posible sostener que en cualquier momento toda organización dispone de un cierto nivel de recursos potenciales, procedimientos y normas medianamente consolidadas, y unas estructuras de autoridad estables en el tiempo que la describen como institución<sup>9</sup> y determinan en qué medida será capaz de movilizar efectivamente esos recursos para la acción colectiva.

Las organizaciones como actores políticos generarían agendas y estrategias específicas en interacción con otros actores dentro de un contexto estructural -entendido no solo como limitante sino como campo de alternativas para la acción- que no determina totalmente las capacidades y deseos de los actores sino que regulan sus inter-relaciones. El modelo explicativo deberá dar cuenta, entonces, de las modalidades de conexión (no “subsunción”) del nivel estratégico con aquel asociado al entorno (idem.)

Ahora bien, la estructura política -“instituciones, normas, reglas de comportamiento, roles, instalaciones físicas...relativamente invariables” (March y Olsen, 1993:19)- se estabiliza por medio de y en torno a las múltiples relaciones, alianzas, compromisos y estrategias de los actores en competición que, constantemente, arman sus estrategias

---

<sup>7</sup> Algunos autores apuntan que estos trabajos podrían ser tomados desde una perspectiva epistemológica de gran importancia (cfr. Skokpol, 1984) para comprender la ciencia social, pero para los intereses de este estudio cabe seguir el juicio de March y Olsen que se refieren a ellos como “un reducido conjunto de retos a la teorización contemporánea en ciencia política, un pequeño número de ideas relativamente técnicas de máximo interés para los profesionales del estudio de la vida política” (1993:13).

<sup>8</sup> Los problemas de instrumentalización de las organizaciones por parte de los individuos o el nivel de representatividad o universalismo que se auto-arrogan.

<sup>9</sup> La cualidad institucional de las organizaciones reside en que actúan racionalmente para maximizar su poder hacia el futuro promoviendo cualquier “interés general” de un colectivo lo que implicaría la producción de estrategias diversas, y por tanto su continuidad en contextos en permanente modificación.

según tal campo normativo. Este planteamiento nos coloca de frente a uno de los postulados centrales de los enfoques neo-institucionales, a saber y en un sentido fuerte, la centralidad y autonomía de lo político con respecto a los intereses sociales y económicos que lo atraviesan, o al menos –matizando tal afirmación- la constante interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente independientes.

Precisamente, en los trabajos de Theda Skocpol (1989), una de las investigadoras que más ha contribuido para el apuntalamiento de este enfoque, se construye la visión del Estado como una institución con una lógica intrínseca –que no es simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad- y que además tendría una capacidad de afectación sobre los diferentes procesos políticos de las unidades nacionales y de los actores “locales” que en ella se desenvuelven. Esta visión pone en juego, entonces, la imagen de los estados como “actores y como estructuras institucionales y autónomas configuradoras de la sociedad” (1989:82).

El Estado es definido, entonces, como un conjunto de organizaciones a través de las cuales ciertos colectivos de funcionarios pueden formular y aplicar estrategias o políticas orientadas al logro de determinados objetivos (Skocpol, 1989:108). Ello deriva en una estrategia de análisis que apunta a la disección de los instrumentos o políticas de Estado y sus modalidades y posibilidades de aplicación.

Las instituciones políticas, siendo el desenvolvimiento de los estados un componente clave de estas, definen y limitan el repertorio de estrategias que los actores ponen en juego para la innovación política, la recomposición de alianzas y la propia capacidad de re-definición de aquellas. Las condiciones institucionales marcan la pauta de las trayectorias políticas de la sociedad en un momento determinado:

“Las alternativas políticas de los líderes no vienen completamente definidas por fuerzas exógenas, sino que son conformadas por las instancias administrativas existentes...Los resultados del proceso político modifican las credenciales de poder que, a su vez, modifican los resultados políticos” (March y Olsen, 1993:16).

La idea anterior supone admitir que los sujetos actúan dentro de un marco de opciones estratégicas limitadas: los procesos institucionales internos afectan a la distribución del poder (como recursos y capacidades), de los marcos de preferencias, e incluso de la administración y control de la información disponible para la toma de decisiones. Considero que este factor permite que, en lugar de poner el acento explicativo en el tipo de resultados generados en torno a una determinada constelación o alianza de grupos tendiente a procurar cambios políticos, este enfoque se interese por los procesos (el “cómo”) a través de los cuales fueron gestados. De ahí la relevancia y utilidad del enfoque para los objetivos de este estudio.

En suma, las unidades analíticas activadas por este enfoque -para dar cuenta del problema del cambio político- son los individuos, las organizaciones que los representan, las estructuras e instituciones políticas que regulan el juego interactivo y otorgan el filtro de posibilidades de acción e, incluso, el campo de los consumos simbólicos y significativos<sup>10</sup> que proveen de sentido las elecciones y compromisos

---

<sup>10</sup> En palabras de March y Olsen: “Muchas de las actividades y experiencias de la política se definen por su relación con mitos y símbolos anteriores a ellas y ampliamente compartidos. Al mismo tiempo, el comportamiento simbólico es también un elemento estratégico dentro de la competencia política” (1993:29).

efectuados. Las conexiones entre estos tres niveles permitirían explicar las modalidades –en menor medida los resultados producidos- en que cambian las estructuras políticas a la vez que dan forma a nuevas identidades y estrategias contractuales como producto de tales redefiniciones en el nivel institucional.

## 2. El despliegue de la reforma estatal en el Ecuador de los 90's

En esta parte del argumento conviene situar y documentar porque es pertinente hablar, en el caso ecuatoriano, de un sostenido bloqueo o parálisis del proceso de cambio de institucionalidad estatal. Para el efecto presento una perspectiva comparativa (cuadro 1), con respecto a los demás países de la región, y desagregada (cuadro 2), en relación con los distintos campos de aplicación de las reformas.

Cuadro 1.

La transición institucional en América Latina (a 1994), por reformas de largo alcance (+++) y reformas limitadas (+)<sup>11</sup>

| Intensidad de innovaciones institucionales | Reforma comercial | Reforma financiera | Reforma tributaria | Privatización Empresas públicas | Reforma de administr. Pública | Reforma laboral |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| RADICALES                                  |                   |                    |                    |                                 |                               |                 |
| Argentina                                  | +++               | +++                | +++                | +++                             | +++                           | +++             |
| Chile                                      | +++               | +++                | +++                | +++                             | +++                           | +++             |
| Perú                                       | +++               | +++                | +++                | +++                             | +++                           | +++             |
| MODERADOS                                  |                   |                    |                    |                                 |                               |                 |
| Colombia                                   | +++               | +++                | +++                | +++                             | +                             | +               |
| Bolivia                                    | +++               | +++                | +++                | +                               | +++                           |                 |
| Nicaragua                                  | +++               | +++                | +                  | +++                             | +++                           | +               |
| Costa Rica                                 | +                 | +                  | +                  | +                               | +++                           | +               |
| INCOMPLETOS                                |                   |                    |                    |                                 |                               |                 |
| Paraguay                                   | +++               | +++                | +                  | +++                             | +                             |                 |
| Trinidad-Toba                              | +++               | +                  | +++                | +                               | +++                           |                 |
| Uruguay                                    | +                 | +++                | +++                | +++                             | +                             |                 |
| PARCIALES                                  |                   |                    |                    |                                 |                               |                 |
| México                                     | +++               | +++                | +++                | +                               |                               | +               |
| Guatemala                                  | +++               | +++                |                    | +                               |                               | +               |
| Panamá                                     | +++               | +++                |                    | +++                             |                               |                 |
| Jamaica                                    | +++               | +++                |                    | +                               |                               |                 |
| El Salvador                                | +++               | +++                | +                  |                                 |                               |                 |
| Honduras                                   | +++               | +                  | +                  |                                 |                               |                 |
| ECUADOR                                    | +++               | +                  | +                  |                                 |                               |                 |
| Brasil                                     | +++               | +                  |                    |                                 |                               |                 |

Elaboración: Proyecto CORDES-Gobernabilidad, 1999.

En términos globales, este cuadro evidencia que en todos los países de América Latina sería posible hablar de una transición estabilizada desde un Estado proteccionista en lo

<sup>11</sup> Si bien este cuadro tiene información hasta 1994, recoge las tendencias en las reformas y sobre todo el grado de celeridad de los procesos. Cabe enfatizar, sin embargo, que en el caso brasilero después de esa fecha los cambios han sido drásticamente implantados y no podría ya ubicárselo en el campo de los países con reformas parciales.

externo e intervencionista en lo interno hacia otro Estado aperturista y abstencionista respectivamente en los mismos niveles. Las medidas de desprotección arancelaria, liberalización de precios y deserción estatal de sectores estratégicos en el nivel público son parte constitutiva de las nuevas relaciones estado-mercado. Un número reducido de países, aquellos agrupados en la categoría de reformistas parciales o incompletos, sólo muestran avances en las áreas de reforma comercial y financiera. Los campos referentes al re-diseño estatal y a las reformas laborales continúan paralizados. Precisamente, en este nivel se ubica el proceso de reforma política en el Ecuador.

## Cuadro 2.

Ecuador: situación de las reformas institucionales, 1995

| Area de Intervención                        | Comentario   |
|---|--|
| Reforma Comercial                           | Completa - Reducción de aranceles y eliminación de restricciones 1990-1991 |
| Reforma Financiera                          | Parcial - Primeros pasos en 1993   |
| Reforma Fiscal                              | Reforma Tributaria Incompleta 1990. Ajuste 1992 (interrumpido)             |
| Privatizaciones                             | El proceso debió empezar en 1993   |
| Régimen Laboral                             | Primeros pasos 1990  |
| Elaboración: Proyecto Cordes-Gobernabilidad |  |

Con estos elementos en la mesa de discusión es posible percibir que mientras en los otros países de la región se han superado las fases de estabilización de las economías, en el Ecuador persiste la etapa de corrección de los desequilibrios internos y externos (cfr. Jácome, 1997; Cordes, 1999). Sin embargo, las evidencias arrojan señales de que se habría otorgado además una mayor consideración a las variables relativas a la estabilización macro-económica que aquellas que atañen a las reformas, económicas y políticas, de orden más estructural.

Los elementos relativos a la adecuación de la economía nacional a las reglas de juego del mercado global han sido distribuidos con mayor énfasis y celeridad que aquellos relativos al manejo político de esta inserción por medio de un Estado medianamente capacitado (mayores recursos fiscales, por mencionar un elemento) para regular los impactos de tales alteraciones en el modo de desarrollo nacional<sup>12</sup>.

De lo anterior se desprende que el reordenamiento administrativo y burocrático del Estado se encuentre apenas desarrollado en la línea de medidas privatizadoras de empresas públicas menores y en ciertos recortes de personal en las grandes entidades del sector público. Los aspectos relativos a nuevas lógicas de gestión pública y sobre todo a la puesta en juego de formas modernas de administración institucional del estado (descentralización, desconcentración, fusiones, etc.) no se han producido. Para evidenciar este "punto muerto" adicional en el campo de las reformas cabe mencionar el problema del ordenamiento territorial del estado ecuatoriano.

En uno de sus niveles este punto se expresa en la existencia de disímiles zonificaciones del territorio nacional como producto de la organización administrativa de las

<sup>12</sup> Al respecto es evidente que los gobiernos de turno se han preocupado más de recortar gasto público que de generar nuevas fuentes de ingresos reales para el sector. Esto a pesar de que, por ejemplo, el Ecuador es uno de los países de América Latina que destina porcentajes más bajos de sus ingresos fiscales (29%) al pago de remuneraciones de los servidores públicos. Bolivia, Costa Rica y Paraguay distribuyen como salarios el 67, 52 y 37% de sus ingresos respectivamente (cf. Cordes, 1999:398; Naím, 1994).



actividades institucionales en el espacio. Tales divisiones se realizan sin una matriz de regulación general y producen yuxtaposiciones e incoherencias burocráticas. Un ejemplo de esto son las zonificaciones adoptadas por entidades públicas como el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que no tienen referencia entre sí y tienden a repetir competencias y funciones. Estas divisiones se realizan en función de los intereses sectoriales e institucionales particulares y por encima de un marco de planificación nacional referencial (cfr. Barrera et. al. 1999: 187).

Así, la reforma del Estado no ha permitido abandonar la institucionalidad heredada del desarrollismo intervencionista de los ochenta –aunque ya haya desmontado algunas de sus expresiones institucionales claves- ni tampoco pasar a configurar el anhelado Estado “mínimo” neoliberal. El resultado de esto, en general, es un vaciamiento de sentidos y un mayor debilitamiento del Estado-nacional.

La explicación más recurrente respecto del bloqueo ha sido la de considerar la configuración dicotómica del debate político nacional, a saber, una cruzada ideológica que plantea el problema en los términos de “estado o mercado” como opciones excluyentes para la conducción del desarrollo del país: “los unos esperan que el Estado supervise a un capitalismo egoísta por naturaleza y distribuya sus frutos de manera más equitativa y los otros confían en el poder creador del mercado para generar la máxima riqueza posible y brindar oportunidades a todos” (Mancero, 1999: 358; cfr. Burbano de Lara, 1999). Esta visión busca ser matizada y complejizada en las páginas que siguen.

#### 4. Composición institucional del MOSTA: el espacio de los técnicos

El MOSTA (Modernization of State Technical Assistance) funciona desde 1995 como parte del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que a su vez está directamente adscrito a la Presidencia de la República. EL Conam fue creado durante el régimen conservador de Sixto Durán Ballén en cuyo mandato (1992-1996) toman forma definitiva las políticas neoliberales de ajuste y estabilización de la economía nacional<sup>13</sup>.

Al interior del Conam, el MOSTA surge a raíz de las recomendaciones que diversos organismos de crédito y cooperación multilateral han realizado al Estado ecuatoriano para que adecue su estructura institucional a los condicionamientos de los nuevos paradigmas de desarrollo económico. Concretamente, su financiamiento principal procede del Banco Mundial y, como se verá adelante, gran parte de sus propuestas están empujadas y dirigidas desde su particular óptica; la concesión de créditos ha dependido frecuentemente de la disponibilidad de las autoridades nacionales a realizar tales modificaciones.

El MOSTA sería el planificador y supervisor de un proyecto de reforma institucional cuyo objetivo principal es “convertir la gestión del Estado en una misión destinada a satisfacer con eficiencia, economía y calidad las demandas de la sociedad”<sup>14</sup>.

En esta dirección, el proyecto MOSTA se ha desenvuelto en dos grandes niveles. Cito sus metas institucionales:

- Incrementar la productividad en la gestión pública y sentar las bases para que el Estado pueda satisfacer las demandas de la sociedad con disciplina y transparencia en el manejo de los recursos.
- Definir nuevos conceptos sobre el rol del Estado mediante una reorganización administrativa, cambios jurídicos, actualización de métodos operativos, optimización del manejo de recursos y de la información en las entidades del sector público y del gobierno central.

Las áreas de intervención definidas a partir de los objetivos señalados son: a) Reforma Institucional: reestructuración del Ministerio de Finanzas sobre todo en modernización de las aduanas y reforma tributaria; b) Gestión Financiera: montar sistemas integrados de gestión para optimizar los sistemas financieros y presupuestarios del sector público y desarrollar un sistema informático enlazado con las áreas estatales no financieras; c) Fortalecimiento institucional: dotar de solidez administrativa y estructural interna a las

---

<sup>13</sup> Las principales medidas adoptadas para reducir la inflación y restablecer los equilibrios fiscales y externos se dieron por medio de política cambiaria (se fijó una ancla nominal del tipo de cambio) y las divisas de exportaciones pasaron a negociarse en el mercado libre; austeridad en el gasto y recorte de subsidios en el nivel fiscal; a nivel de la política monetaria se incorporan mecanismos de mercado como las subastas semanales de bonos; en otro nivel, el precio del petróleo se ajustó varias veces hasta alcanzar el nivel de los precios internacionales, se elaboraron leyes de privatización, flexibilización laboral, flexibilización de marco contractual para la intervención extranjera en el sector de hidrocarburos, entre otros. Cfr. CORDES (1999).

<sup>14</sup> La información que presento a continuación proviene de: Consejo Nacional de Modernización, “El nuevo rol del Estado, la propuesta del Mosta”, en Revista *El nuevo Siglo* (1997), Quito, Año 1, Número 1 y CONAM-MOSTA, *Hacia la Reforma del Estado. Opciones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana* (1998), Quito.

principales instituciones públicas (Contraloría General del Estado, Secretaría General de Planificación y Secretaría General de Desarrollo Administrativo; y d) Políticas de Estado: el proyecto propone un lineamiento técnico acerca del nuevo rol del Estado en el Ecuador y plantea mecanismos de descentralización y desconcentración.

De manera general quisiera colocar la idea de que esta agenda está atravesada por niveles de reforma básicamente “técnico-administrativos” en detrimento de objetivos de orden más estrictamente políticos. Distingo estos énfasis a partir de la propuesta de Bresser Pereira (1998:2) sobre la forma que en América Latina se han instrumentado las políticas de reforma del Estado. Tal autor habla, resumiendo esquemáticamente, de cuatro grandes campos de intervención al respecto: a) el papel regulador del Estado: el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado; b) el aumento de la gobernabilidad: capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar su legitimidad; c) la delimitación del tamaño del Estado: privatización, "publicitación" y terciarización; y d) la recuperación de la "gobernancia" (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas -superación de la crisis fiscal y de las formas burocráticas de administrar el Estado. Los dos primeros niveles apuntan a variables de economía y política, mientras que los últimos aluden a problemas de conformación burocrática y de apuntalamiento de las finanzas públicas.

Precisamente, en el CONAM-MOSTA la concepción de la reforma del Estado ha sido vehiculizada como instrumento para estos dos últimos órdenes: cambiar el modelo de Estado, desde esta óptica, sería dotarlo de una racionalidad muy cercana a la gestión empresarial (eficiencia, optimización de recursos, la incorporación de los componentes de la ‘calidad total’), tecnificar sus modos de operación (incorporar tecnología de punta en la administración pública), e impregnar a las burocracias públicas con el *ethos* del progreso occidental (funcionalidad instrumental).

El telón de fondo de esta aproximación al cambio estatal es el mantenimiento de la austeridad en el gasto público para evitar el déficit fiscal, enemigo público número uno de las políticas de desarrollo de corte neoliberal. Se podría decir, entonces, que la re-estructuración del Estado aparece más como una política económica (controlar desequilibrios fiscales) que como una variable de control político que de lugar, por ejemplo, a formas democráticas de concebir y operar el Estado. De ahí la direccionalidad eminentemente técnica del proceso.

Lo anterior se ratifica al añadir que ya en la puesta en marcha de los respectivos sub-proyectos al interior del MOSTA, se privilegiaron –y fueron los de más alto desempeño según los lineamientos establecidos- los referidos al fortalecimiento de las entidades del sector público (ministerios sobre todo) por la vía de dotación tecnológica para el manejo eficiente y coordinado de sus presupuestos. En sus inicios, se trató de enmarcar al problema de reforma del Estado como una cuestión de privatización de sectores públicos rentables (telefonía, sobre todo) pero los resultados fueron escasos<sup>15</sup>. Sólo en segunda instancia se activó el problema del modelo de Estado por la vía de mecanismos como la descentralización y la desconcentración; sin embargo, en este nivel los resultados también son mínimos<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Confrontar Cuadro 1.: Las reformas institucionales en América Latina.

<sup>16</sup> A pesar de que no se conocen los documentos de evaluación del proceso, los propios (ex)funcionarios entrevistados admiten que en el campo de la descentralización el trabajo del MOSTA se ha limitado a “un muy buen intento teórico pero con cero resultados” (Entrevista #2, Enero 2000, Quito).

Un segundo nivel de caracterización alude a la composición profesional de los funcionarios del MOSTA y a las incidencias que esto tiene en la construcción de la ‘retórica de la modernización’ que tiene en ellos a uno de sus principales agentes.

Los empleados del MOSTA evidencian un muy alto nivel de formación académica, muchos tienen post-gradados realizados en universidades extranjeras –sobre todo en las áreas de economía, administración pública y otras carreras más técnicas-, un régimen salarial diferente, en dólares y altamente superior, al resto del sector público<sup>17</sup>. Este hecho tiene enormes repercusiones a la hora de explicar los vínculos de las burocracias del MOSTA con otros actores estatales.

Estas distinciones son, precisamente, activadas en el nivel discursivo de los funcionarios a la hora de recrear, y reivindicar, su protagonismo en el aparato estatal durante la última década. Algunos teóricos en el área de los estudios políticos han planteado que las identidades sociales son construidas discursivamente y que las formas de representación que de allí se derivan dan cuenta de los intereses y la estructura de sentido que los actores interpelados otorgan a sus prácticas (cfr. Laclau y Mouffe, 1986). En las próximas líneas me adentro en el problema de una suerte de construcción identitaria de los técnicos, con miras a introducir, además, el análisis de *las ideas* con las que desde estos actores se justifica la introducción de las reformas y los procedimientos usados<sup>18</sup>.

Al explicar las vicisitudes del proceso de reforma del cual han sido protagonistas centrales, los funcionarios del MOSTA aluden recurrentemente a las difíciles relaciones con los “políticos”. Se observa un ejercicio de diferenciación y oposición con los actores políticos tradicionales (partidos, ministros de oficio, etc.) como forma de recrear una suerte de identidad colectiva de ‘los técnicos’. Esto cobra sentido en torno de una variable clave que los distinguiría del resto de funcionarios públicos: el manejo especializado de cierta rutina disciplinaria que acredita y justifica su forma de concebir el proceso de reforma y la vida política en general. La retórica tecnocrática alude, entonces, permanentemente a la relevancia de sus conocimientos –de ahí la mención anterior a sus estudios de postgrado- como fuente de legitimación de su poder institucional.

Los políticos procederían por fuera de la racionalidad que confiere la experticia científica en determinado campo del saber: actúan por intereses y están contaminados por valores poco neutrales como los que ellos (los técnicos) profesan y activan debido a su apego a formas calculadas, positivas y pragmáticas de resolución de tareas concretas. Esta distinción hace que los políticos, el sistema político, sean vistos por los tecnócratas como la principal causa del bloqueo de la reforma:

“Muchas veces cuando planteamos nuestros planes de reforma la gente nos decía que estábamos planteando temas perfectamente entendibles pero demasiado tecnocráticos.

---

<sup>17</sup> Uno de los funcionarios entrevistados señaló: “es necesario que una entidad de la importancia del Conam pague elevados sueldos para tener muy buenos cuadros. De lo contrario simplemente éstos prefieren salir al exterior o trabajar en otras partes con buenos sueldos. Es conveniente gastar sumas que si bien son importantes le pueden dar al país aportes en el campo de la reforma estatal. Los gastos para racionalizar al estado son muy convenientes” (Entrevista #4, Quito, abril 2000)

<sup>18</sup> “Las ideas cuentan cuando lo que está en juego es una modificación del paradigma a través del cual los actores interpretan la realidad, sus riesgos y oportunidades” (citado en Paramio, 1999:10)

Pero lastimosamente cuando tu tratas de revertir el orden y aunque sea utilizando la mitad de lo tecnocrático te topas con intereses políticos que van a tratar de erosionar el camino. La pregunta a la que llegamos es ¿si es que tú no tomas la técnica como base nunca vas a poder romper el tema político?” (entrevista #4, abril 2000).

Este elemento explica el diagnóstico tecnocrático respecto a que el sector público estatal es una simple agencia de cabildeo y repartición corporativista de prebendas sectoriales y locales. Es necesario desmontar entonces al Estado. La vía elegida es una estrategia de modernización asentada en privatizaciones, tal y como han sido efectuadas en otras experiencias internacionales<sup>19</sup>, que posibiliten el ingreso de capitales extranjeros y la constitución de mercados eficientes de bienes y servicios. El borramiento de la burocracia pública, de este modo, emerge como un paso firme hacia la definitiva inserción del país en los modos de desarrollo mercado-céntricos dominantes a nivel global

Lo anterior pone en evidencia una visión progresiva y unilineal del desarrollo económico y social de los países. Para las tecnocracias reformistas la modernidad de mercado aparece como un destino ineludible. En la contratapa de la revista “El nuevo siglo”, una edición de lujo que informaba los avances de las reformas estatales, se colocaba el siguiente mensaje acompañado de una ilustración en que aparecen dos figuras pequeñas y ensombrecidas que desde el perfil del mapa del Ecuador observan, a lo lejos, al globo terráqueo rodeado de satélites bajo la forma de computadores, disquetes, discos compactos, y otros dispositivos de alta tecnología:

“No perdamos más tiempo. El mundo cambia vertiginosamente y nosotros seguimos rezagados. HAGAMOS HOY EL ECUADOR DEL SIGLO XXI. El CONAM fue creado para cambiar un estado en permanente crisis. Vamos todos a modernizar!”

Las nociones de retraso, tradicionalismo y desconexión del recorrido que los otros países del orbe han efectuado emerge con un énfasis evolucionista que torna la decisión de modernizar como un imperativo insalvable y al que solo es posible resistirse por un acto de irracionalidad y salvajismo parroquiano. El imaginario de una globalización hiper-desarrollada, asociada con los ideales de bienestar y felicidad implícitos en la comodidad que otorga la tecnología moderna, parecería ser el marco normativo en que los técnicos del MOSTA inscriben su discurso y su forma de entender el proceso de reforma arriba descrito.

Se construye así una imagen unívoca del sentido y la dirección de las reformas: no hay más opciones, el mercado global avanza con o sin nosotros. Discurso prescriptivo que deja fuera de lugar el debate respecto a los sentidos y contenidos del proceso de ajuste. Se activa entonces la idea, común en los defensores del modelo neoliberal, de que las restricciones económicas provenientes de los mercados internacionales obligan a introducir reformas estructurales tanto en el nivel de las economías como de los estados nacionales. Las decisiones tomadas quedan así naturalizadas, es decir, serían el resultado de un curso prefijado, inescapable, fatal. Esta apuesta se arraiga en el realismo seco y despiadado del “fin de la historia”: es imposible imaginar una solución a la crisis nacional por fuera de la inserción del país en la economía política mundial.

---

<sup>19</sup> La experiencia chilena ha sido particularmente mencionada, por los funcionarios entrevistados, como el modelo a seguir en el país.

Los dos segmentos discursivos señalados, se ensamblan, a la hora de pensar el problema de la reforma del Estado en la idea de que a través de ella se podrá incorporar plenamente al Ecuador a la economía política internacional y hacer de la nación una sociedad "moderna", en el sentido en que la modernidad se concibe de manera dominante en los centros de poder del mundo contemporáneo. "Ello implica el entregar la regulación central de la macroeconomía a mecanismos impersonales "automáticos" y objetivos y ceñirse a la ortodoxia técnica internacionalmente hegemónica" (Bustamante, 1999: 33). La línea motriz de estos procedimientos sería la aplicación de técnicas, recetas y saberes internacionalmente respaldados<sup>20</sup>. Emerge así la figura de la política como un ejercicio de administración y disposición de instrumentos y mecanismos lógicos de resolución de problemas, a saber, el reino de la racionalidad instrumental<sup>21</sup>.

En torno a la construcción discursiva del proyecto y la identidad de los técnicos han quedado colocados los entornos institucionales y los actores políticos y sociales a ser desentrañados. En lo que sigue haré referencia, entonces, en primer término al campo institucional en que se inserta el proyecto CONAM/MOSTA para luego pasar a la caracterización de las relaciones establecidas con otros actores estatales, políticos, sociales y con aquel de su principal sustento ideológico, los actores transnacionales.

## 5. La inserción institucional del MOSTA: recursos y límites

Dos elementos configuran las características de la inserción institucional del MOSTA dentro del entramado organizativo del Estado: la ubicación del MOSTA con respecto a la Presidencia del país y su apuntalamiento por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

Quisiera documentar a continuación la idea de que, precisamente, esta suerte de doble dependencia institucional coloca a los "técnicos reformistas" en una situación de *autonomía fragmentada*, figura que alude al hecho de que determinado actor posee márgenes de maniobra con disímiles niveles de independencia según los sectores (espacios, funciones) del proceso decisorio y operativo en que se halle involucrado; tal autonomía diverge además según los actores con que tiene que negociar en cada uno de estos segmentos operativos. Este escenario, como se estudia a continuación, compone un campo incierto y débil para el despliegue final de las agendas de reforma.

### 5.1 La posición institucional como recurso

En primer término, el CONAM tiene una relación de dependencia directa con el Presidente de la República. En la práctica esto ha implicado que el CONAM haya funcionado como un brazo técnico colocado por encima de los Ministerios y demás dependencias del Estado y sin ninguna otra intermediación con el régimen y el sistema políticos que no sea la figura del Presidente.

---

<sup>20</sup> Resulta ilustrativo señalar que en la Revista Nuevo Siglo, órgano informativo del CONAM, frecuentemente se incluían entrevistas de los ideólogos globales de las reformas –Jeffrey Sachs, Michel Croizier, por ejemplo– como fuente de legitimación de las operaciones que tenían lugar en el país.

<sup>21</sup> El proyecto tecnocrático, por tanto, "es consistente con diferentes conjuntos específicos de "paquetes políticos"...lo central para éste, es el énfasis en el fortalecimiento universalista y diferenciado de la sociedad civil y del Estado, respaldado por una concepción de la política como ciencia de la gestión pública y por práctica cientificista de la gestión gubernamental" (Bustamante, ob.cit.).

Tal ubicación administrativa sitúa a los funcionarios en cuestión en una situación de independencia cognitiva, discrecionalidad en la construcción del soporte técnico e ideológico del proceso, para el procesamiento de las propuestas de reforma. La construcción de los lineamientos y los soportes operativos del proceso se ejecutan al interior de grupos restringidos de funcionarios que se aíslan del mundo político y remiten sus intereses a argumentaciones propias de su experticia. La influencia del entorno político en la constitución del soporte argumentativo de las reformas es casi nulo, el proceso deliberativo queda restringido al espacio discursivo de los técnicos. En este nivel, cabe hablar de un tipo de inserción institucional que facilita la puesta en práctica de objetivos internamente definidos: se trata de un segmento del proceso en que los actores reformistas cuentan con altos niveles de autonomía con respecto a los actores políticos domésticos.

En el mismo nivel, sin embargo, se observa que el papel jugado por los consultores de los BMD, y concretamente de aquellos pertenecientes al Banco Mundial y a la GTZ<sup>22</sup>, tiene una incidencia notable, a ser considerada en el marco de los análisis sobre toma de decisiones para la puesta en marcha de las transformaciones diseñadas. Si bien los criterios de los funcionarios entrevistados son disímiles respecto de cuanto y como intervienen –en la sustentación cognitiva de las reformas– estos actores, no resulta erróneo afirmar que su soporte e incidencia han tenido un rol capital en la instalación de la mecánica reformista.

Un ejemplo ilustrativo al respecto alude a la discusión respecto de los modelos de descentralización propuestos dentro del MOSTA como fórmulas factibles para el rediseño del aparato estatal. Así, el consultor encargado del proyecto afirma que a pesar de existir una visión por parte de los funcionarios locales acerca de la necesidad de asentar el proceso en un nivel intermedio de gobierno (provincial o regional), los consultores internacionales insistieron en viabilizar una línea municipalista para la descentralización. Finalmente, los organismos internacionales optaron por financiar una experiencia piloto de descentralización en torno de un municipio en la región oriental del país<sup>23</sup>.

En este nivel cabría introducir la idea de Robert Cox acerca del “proceso transnacional de formación de consensos” entre los ‘monitores’ de la economía global y cada uno de los estados nacionales. Tal proceso generaría líneas de acción consensuadas, sostenidas en la ideología de la globalización, que es transmitida hacia los canales de toma de decisiones de los gobiernos nacionales y de las grandes corporaciones. Los puntos de despliegue y difuminación de estos consensos ocurren en torno de foros no oficiales (como la Comisión Trilateral) y otros de carácter oficial semi-público como la OECD, el FMI, el G-7, los BMD. Cox ha calificado este proceso como “internacionalización del estado” debido a la centralización global de las influencias sobre sus políticas económicas, financieras, sociales. En suma, los estados se tornan “más efectivamente controlables por una *nébuleuse* personificada en la economía global”, y son presionados a mistificar este control externo “por medio de un nuevo vocabulario de globalización, interdependencia y competitividad” (Cox, 1994: 46).

---

<sup>22</sup> Fundación alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit-GTZ) que financia y asesora el proyecto “Descentralización y desconcentración” puesto en marcha en el CONAM-MOSTA.

<sup>23</sup> Cabe resaltar la visión del consultor internacional encargado de este tema: “el proyecto de descentralización no tiene convicción política a pesar de que, o por eso mismo, se trata de un requisito de los organismos internacionales para la modernización del Estado” (Entrevista #1, enero-2000)

En general el tipo de conflicto descrito responde, no sólo a imperativos sustanciales o a diferencias técnicas de contenido, sino también a la lógica intrínseca de los BMD de apoyar en aquellos proyectos sostenibles en el corto plazo, es decir, aquellos que permitan endeudamientos rápidos y recuperación de los recursos invertidos. La lógica bancaria dirige y constriñe de esta forma muchos de los puntos de reforma política<sup>24</sup>.

Este factor que puede ser leído como la pérdida de autonomía del cuerpo técnico en estudio –respecto de sus interlocutores de los organismos de crédito y desarrollo internacionales- y del Estado en general<sup>25</sup>, no implica una fragilización o una suerte de limitante institucional en el procesamiento de las reformas. Al contrario, el tipo de vinculación y soporte técnico y financiero que tales organismos brindan al MOSTA constituye sobre todo un recurso de poder de la entidad y sus funcionarios con relación a otros actores estatales (el poder legislativo, los ministerios) y diversos actores políticos en tanto fuente de legitimidad de sus intervenciones y figura que los constriñe, y constriñe al resto de unidades públicas involucradas, a seguir las matrices de reforma “recomendadas” por los BMD.

Los recursos mencionados aluden, en un primer nivel, al tipo de desarrollo institucional que posee el Conam-Mosta (así como todos los proyectos sostenidos por los BMD) diferente y superior de aquel que detentan otras instancias públicas: tal nivel de desenvolvimiento se hace visible en elementos como la ubicación de sus oficinas, instaladas en edificios modernos y sin contacto con las burocracias públicas ministeriales, la infraestructura técnica y operativa actualizada, el régimen salarial autónomo y el hecho de que cuentan con un staff de funcionarios altamente calificados y valorados en el espacio estatal, entre otros factores. Todos estos elementos han construido el imaginario de tal unidad como una que detenta altos niveles de rendimiento institucional apoyados en una base de recursos económicos susceptibles de ser reciclados en los restantes niveles burocráticos como parte del proceso mismo de reformas.

En otro nivel, cabe situar la idea del peso simbólico que genera la detención de un saber especializado y avalado a nivel internacional bajo la forma de recursos políticos y económicos concretos. Este factor garantiza y legitima el desenvolvimiento de las intervenciones de tales funcionarios en las distintas burocracias públicas con que se relacionan. Como relató uno de los funcionarios entrevistados: “tenemos [los técnicos del MOSTA] el derecho a meternos en la vida de los ministerios”. Existe entonces un alto nivel de discrecionalidad para activar las agendas de reforma sin la necesidad de pasar por un espacio consultivo intermedio.

Este poder, no obstante, no se lo debe a la opinión pública doméstica, sino al respaldo decidido de la "comunidad internacional" -que se expresa en actores como los BMD. Los tecno-reformistas locales responden y derivan su fuerza política, de la real y

---

<sup>24</sup> Cito a un entrevistado: “No olvidemos que son bancos y lo que quieren es colocar dinero, sobre todo de deuda. Esto no estaría mal si es que el país contratara deuda y que pueda pagarla. Pero hay muchas veces que se contrata deuda para que se desembolse rápido. Porque a los bancos les interesa los proyectos en los que se desembolsa rápido” (Entrevista #4, abril-2000).

<sup>25</sup> En términos analíticos no se trata de afirmar la obsolescencia de las políticas nacionales sino reconocer que su espacio de operación y su rango de efectividad no pueden ser ya pensados por fuera de lo que ocurre en el resto del planeta: las medidas económicas de un Estado deben ser compatibles con los movimientos de capital regionales y globales, a menos que el gobierno nacional quiera arriesgarse a sufrir graves desbarajustes entre sus objetivos y los flujos de la economía internacional (cfr. Held, 1997).



efectiva presencia mundial, por medio de potentísimos medios de presión e incentivos, en el espacio decisional del estado ecuatoriano (cfr. Bustamante, 1999).

En suma, los dos vectores institucionales analizados colocan a los técnicos reformistas con un margen importante de movilidad para la producción del soporte cognitivo del proceso y para cierta activación del mismo al interior del entramado estatal. Sin embargo, esta misma incrustación institucional supone una serie de limitantes para el procesamiento y despegue de las reformas, y tensiona por tanto la idea de una autonomía plena.

## 5.2 Límites institucionales

La discrecionalidad y auto-referencia en la construcción cognitiva de las agendas de cambio se ve bloqueada en cuanto pasa al nivel estrictamente político, a saber, la aprobación y posteriores negociaciones desde la Presidencia con los diferentes actores políticos. Toda la producción documental, propositiva y los paquetes técnicos de reforma deben pasar por la anuencia del Presidente. Este punto nos conduce a situar el problema de la modernización del Estado en relación con los términos del funcionamiento del régimen presidencialista imperante en el país.

Se dice que un sistema político es presidencial cuando i) existe una elección popular directa del presidente, ii) el Presidente nombra con autonomía del Congreso Nacional a su gabinete, iii) existe una línea de autoridad clara desde el Presidente hacia abajo, a saber, el Presidente dirige el Ejecutivo (Sartori, 1994). Todos estos elementos son característicos del funcionamiento político ecuatoriano, por lo cual se justifica su denominación bajo estos términos.

A partir de esta distinción conceptual quisiera precisar algunos elementos que, como producto de la configuración del régimen político, habrían ralentizado el procesamiento de las reformas y diluido el margen de autonomía de los actores reformistas.

- a) La falta de continuidad en los programas diseñados: este factor, citado de forma recurrente por los funcionarios MOSTA, alude sobre todo a la falta de estabilidad del sistema político en su conjunto<sup>26</sup>, es decir, a la idea de que en el sector público del país, las decisiones, proyectos y programas han estado sujetos a cambios intempestivos de acuerdo con los tiempos de la política<sup>27</sup>.
- b) Múltiples presiones políticas respecto a cada maniobra reformista: en un sistema de partidos asentado sobre bases clientelares es complicado romper las

---

<sup>26</sup> La precariedad de la norma constitucional y la perentoriedad de los acuerdos políticos se observa en que: desde 1996 al 2000 el país ha visto suceder a cinco gobernantes (cuatro presidentes y una junta cívico-militar); dos Presidentes elegidos en sufragios generales han sido destituidos (en 1997, Abdalá Bucaram y en el 2000, Jamil Mahuad), un Vicepresidente y un Ministro de Gobierno enjuiciados por corrupción (Alberto Dahik en 1995 y César Verduga en 1998. Los dos se encuentran auto-exilados). A ello deben sumarse numerosas amenazas de golpe de estado y frecuentes pugnas entre los principales poderes del Estado (cfr. "La pugna de poderes en el Ecuador", José Sánchez-Parga, 1998; Revista VISTAZO #779, Febrero 3-2000).

<sup>27</sup> Un dato revela la exactitud de este diagnóstico: en cinco años de existencia del MOSTA, esta unidad ha cambiado de inserción institucional dentro del Conam al menos en tres oportunidades. Al observar los organigramas del Conam se constata tal inestabilidad, directamente ligada a los cambios en la dirección del programa habida cuenta de la discrecionalidad de cada Presidente del país para designar a su representante. (Confrontar Organigramas CONAM, 1997-1999).

relaciones que aseguran una base de subsistencia a tales agrupaciones políticas y a otras que se benefician de tales nexos.

En el sustrato de estos dos campos de conflicto político se encuentra como elemento común “la pugna de poderes”, a saber, la tendencia que en los regímenes presidencialista tiende a exacerbar un tipo de relaciones beligerantes entre los principales poderes del Estado. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo difícilmente son de cooperación, al contrario, se trata de una relación de equilibrio y controles mutuos que se resuelve muy a menudo en bloqueos sostenidos en el tiempo.

A partir de las tesis de Juan Linz (1990) sobre la tendencia de las democracias presidencialistas a producir altos niveles de inestabilidad se puede insistir, respecto al tema de las reformas económicas y políticas de los últimos años, en que los regímenes presidencialistas colocan al ejecutivo como detentor privilegiado de la responsabilidad por las políticas que se llevan a cabo, y dejan al Legislativo por fuera de tal compromiso. La hechura y negociación de las políticas públicas, que deberían ser una responsabilidad del régimen político en su conjunto, quedan así concentradas en un solo nivel de la estructura estatal.

En el Ecuador este fenómeno se complica puesto que existe un sistema multipartidista extremadamente débil, altamente fragmentado y poco proclive a la formación de coaliciones y de alianzas de gobierno amplias (cfr. Alcántara 1999; Conaghan, 1998).

Ello ha ocasionado que en repetidas ocasiones los ejecutivos reformistas posterguen sus agendas de cambio político y sean significados, desde el universo técnico, como responsables del atraso y bloqueo del proceso. Tal falta de voluntad política se enmarca, sin embargo, en las trabas que el régimen presidencialista coloca para un procesamiento cooperativo de las políticas públicas.

En efecto, ha sido la constante en el país que el presidente y su gabinete tienden a contar únicamente con el respaldo de su partido, los restantes toman distancia de las políticas gubernamentales -más aún cuando se trata de tomar medidas de ajuste con efectos dramáticos en la distribución de la riqueza- y se colocan por fuera de la formulación de políticas de estado sostenibles en el largo plazo.

Los partidos, entonces, han tenido una participación limitada en la definición de las políticas públicas. Su marginación, expresada por ejemplo en su exclusión en la conformación de los gabinetes, redundó en un papel subordinado del Congreso en la gestión de gobierno. Les queda la opción de jugar permanentemente el rol de opositores. Así lo han hecho al respaldar desde el parlamento a las movilizaciones populares en contra de las medidas de estabilización -como lo documenta Conaghan en relación a las primeras medidas de ajuste en los ochentas (1998:275). Esta fractura entre los poderes del Estado habría incidido en la agregación de intereses y en la constitución de significaciones favorables a las agendas reformistas en la opinión pública y la ciudadanía en general.

En efecto, el tema de las reformas estructurales de la economía y la institucionalidad estatal en el Ecuador ha sido objeto de una intensa disputa política<sup>28</sup> y de la construcción de un imaginario negativo y agresivo en contra del proceso de reforma<sup>29</sup>, el resultado de ello es que los soportes civiles a las agendas reformistas aparecen como muy frágiles y bastante des-legitimados: “el problema político central que enfrenta este sector es el de la debilidad de sus bases de apoyo ciudadano... El modelo tecnocrático se apoya precisamente, y requiere de la existencia de un público ciudadano. La ausencia o debilidad de éste le priva de un soporte indispensable. Asimismo, y adicionalmente, existen muy pocos grupos de interés domésticos *realmente existentes* que puedan anticipar beneficios de corto plazo en la modernización” (Bustamante, 1999: 26).

En suma, la relación de mutuo sostenimiento entre los partidos políticos y los actores opositores deja a los ejecutivos reformadores en posición de desventaja a la hora de poner en marcha los paquetes de reforma. Ello permite calificar como precarios a los niveles de autonomía de tales sectores a la hora de activar y ejecutar las reformas previamente diseñadas (campo cognitivo en que el margen de maniobra es amplio), y permite entender uno de los puntos de bloqueo de las reformas.<sup>30</sup>

Sin embargo, es precisamente el diagnóstico anterior, el bajo apoyo ciudadano y la fortaleza de las coaliciones políticas en contra de las reformas, lo que coloca en juego “la necesidad de un ejecutivo fuerte y de un núcleo técnico, blindado frente a las presiones sociales, que diseñe y ponga en práctica las reformas” (cfr. Paramio, 1999:25). Ello explica la adscripción del CONAM-MOSTA como un instrumento de acción política directamente dependiente de la presidencia<sup>31</sup>.

Ya desde los ochentas los BMD apoyaron una política de financiamiento de proyectos de política pública (o administración de obras públicas) por fuera del aparato burocrático instalado (ministerios sobre todo) y montaron las denominadas “unidades ejecutoras” que han funcionado, hasta presente, bajo el control de los ejecutivos (cfr. Conaghan, 1998:270). Se trata de una práctica extendida en las negociaciones entre el Estado y los organismos de crédito que ha dado lugar a la formación de comisiones técnicas gestionadas desde la presidencia con miras a evitar las trabas burocráticas para el manejo de los recursos desembolsados, evitar presiones políticas y garantizar cierta estabilidad en la ejecución de las obras.

---

<sup>28</sup> Además del escaso apoyo de los diferentes actores políticos, la oposición de la población civil al proyecto de modernización de la economía y el estado ecuatorianos se expresó, por ejemplo, en la debacle que sufriera el gobierno neoliberal de este entonces (Sixto Durán Ballén, 1992-1996) en la consulta popular de 1995 –convocada, sobre todo, para reformar áreas estratégicas de la economía por la vía de las privatizaciones y del Estado, bajo un modelo de descentralización- en la que ninguna de sus propuestas fue aceptada. La Coordinadora de Movimientos Sociales, que agrupa a diversos sindicatos públicos y al movimiento indígena, fue la abanderada de la oposición frontal a tal agenda de gobierno.

<sup>29</sup> Los drásticos intentos del CONAM por reducir el aparato público y privatizar grandes áreas del sector público le han valido una imagen de violencia y frialdad ampliamente difundida en la ciudadanía. Su calificativo como “CONAM, el Bárbaro” –haciendo alusión al superhéroe de una tira cómica- otorga indicios de la baja popularidad de los tecnocracias reformistas.

<sup>30</sup> Resulta ilustrativo señalar que existe un intenso sentimiento de frustración de parte de los técnicos reformistas por el empujamiento del proceso expresado en deserciones y renunciadas laborales del CONAM-MOSTA.

<sup>31</sup> Este recurso institucional, sin embargo, reproduce la marginación de los partidos del espacio decisorio respecto a las reformas: “la denigración de la política de partidos (y, por extensión, del congreso) se ha visto reforzada por la aparición de enfoques tecnocráticos exclusivistas a la hora de abordar la actual crisis económica” (Conaghan, 1998:271).

Este tipo de ‘inserción’ institucional, ya estabilizada en el entramado organizativo del Estado, ha tenido como efecto acumulado no-previsto la formación de una burocracia paralela a la ‘tradicional’, con relaciones de competencia y conflicto entre ellas.

Tres factores posibilitan este escenario de competencia intra-estatal: a) los fuertes recursos institucionales de que dispone el CONAM-MOSTA en relación con las otras dependencias estatales, b) como parte de la reforma estatal los “técnicos reformistas” debe intervenir (actuar y operar) en campos institucionales ‘propios’ de otras unidades, c) la falta de un eje planificador y articulador del proceso: paradójicamente este elemento ha sido provocado desde el mismo MOSTA como parte del proceso de recorte del Estado<sup>32</sup>.

El caso del proyecto de descentralización manejado dentro del MOSTA es revelador al respecto. En sus inicios (1995), cuando el proyecto se encargaba de elaborar el Plan Nacional de Descentralización el tema no interesaba mayormente a ningún sector y se limitaba a elaboraciones técnicas dentro del MOSTA con la asesoría de consultores de la GTZ. Cuando por derivaciones de la coyuntura política el problema del modelo de Estado se pone en el centro del debate público (desde 1998 en adelante) emergen múltiples actores interesados en ‘apropiarse’ del tema: el Congreso Nacional, la Asociación de Municipalidades (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), y otros movimientos ciudadanos. Cada uno de ellos genera agendas de trabajo y planes de resolución del problema, con lo que ocurre una suerte de competencia y segmentación institucional que dificulta el procesamiento político y técnico de la cuestión. La presión de los actores mencionados, la relevancia cada vez más alta del tema en la opinión pública, y sobre todo la pérdida de centralidad del ejecutivo con respecto a la gestión del tema obligan a configurar al MOSTA como eje de una “Comisión de Descentralización” –actualmente en vigencia- que recoja las diferentes propuestas y las incluya en un proyecto final a ser aprobado por el Presidente del país. El MOSTA termina así funcionando como espacio de coordinación y confrontación de las propuestas de descentralización existentes, un desenvolvimiento eminentemente más político que técnico.

De esta forma, el rol central que los diferentes gobiernos han asignado al proceso de modernización ha supuesto que el CONAM adquiriera un peso institucional gravitante con respecto a otros actores estatales, el parlamento y los ministerios, y demás unidades sub-estatales (prefecturas, municipios). Sin embargo, muchas de sus funciones tienden a sobreponerse y sobre todo a reñir en cuanto a los específicos intereses y metas institucionales para los que han sido creados.

Este ejemplo permite hablar además de un proceso de estabilización de la institucionalidad de las burocracias tecno-reformistas que –a pesar de no haber cumplido los objetivos para los que fueron instauradas- han sabido adaptarse a los cambios del contexto político y organizativo al interior del Estado. Una expresión de

---

<sup>32</sup> Una de las primeras acciones dentro del CONAM fue desaparecer al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), antiguo organismo encargado de la planificación del desarrollo social y económico del país por medio de planes regulares de control. Como se sabe, la idea misma de la planificación es absolutamente contraria a los esquemas neoliberales sobre el desenvolvimiento de las sociedades. El juego de las fuerzas del mercado es el único mecanismo de regulación admitido. Cito a uno de los entrevistados: “El Mosta trabaja con la idea de que no se requiere de un organismo planificador eje. Por ello suprime al CONADE que ejercía esas funciones desde los 70’s. Todo se centra en las políticas del ejecutivo” (Entrevista #3, febrero 2000).

esto es que actualmente tales instancias funcionan como proveedoras de “consultores” para otras instancias estatales en temas afines a las reformas<sup>33</sup>. La ‘nueva’ institución y sus funcionarios consiguen de esta manera prolongar sus relaciones de financiamiento con los BMD y legitimar sus funciones al interior del Estado. Un excelente ejemplo de cómo no siempre las instituciones se desenvuelven para solucionar problemas sino que, finalmente, terminan por construirlos a fin de proseguir sus intervenciones y asegurar su perdurabilidad en el tiempo: “la búsqueda de alternativas tiene lugar en un contexto organizado en el cual no sólo los problemas buscan su solución, sino que las soluciones buscan sus problemas” (March y Olsen, 1993:17).

En suma, ha quedado visto que la configuración institucional descrita –presidencialismo y conformación de una burocracia modernizadora paralela sostenida desde los BMD– constituye una variable de particular relevancia para entender las posibilidades que han tenido los sectores técnicos reformistas para activar su agenda de cambio y modernización del Estado ecuatoriano. La noción de ‘autonomía fragmentada’ alude a la combinación y tensión de elementos facilitadores y restrictivos resultantes de un posicionamiento institucional gaseoso dentro del aparato estatal: así, el amplio margen de maniobra a la hora de definir los contenidos y procedimientos del proceso de reforma se desvanece o atenúa cuando se transita hacia su ejecución y activación. De una situación de “aislamiento discursivo” respecto de las presiones políticas locales se arriba a un punto de mínima autonomía que deja al proceso en un punto de incertidumbre hacia futuro.

## **6. La hechura y negociación de las reformas: silencio y conflictividad política**

Dos elementos sobresalen dentro del proceso descrito hasta este punto: a) la concentración de la toma de decisiones y de la construcción de las bases de sustentación cognitiva sobre las reformas en el Presidente y en un círculo muy restringido de técnicos; y, b) el escaso nivel de sostenimiento y apoyo a las reformas tanto en actores políticos como sociales a nivel doméstico.

Quisiera argumentar en este punto que tal escenario, muy poco propicio para el encadenamiento final del paquete de reformas en condiciones de presidencialismo fuerte y alta conflictividad con los partidos políticos, es reforzado (y se explica) por un tipo de procedimiento “secretista” a la hora de fijar los contenidos y los mecanismos de instauración de las reformas al estado.

Me refiero a una lógica de gestión del cambio institucional –expresada también en otros países de la región en sus períodos de reforma (cfr. Da Silva Telles, 1995; Topper, 1993)– caracterizada por un manejo especializado de los conocimientos con que se procesa el cambio y, al mismo tiempo, con mínimos niveles de publicitación y discusión de los contenidos, fines y sentidos que han guiado las agendas reformistas. Tal procedimiento habría contribuido de forma notable a incrementar los niveles de tensión y conflictividad entre los agentes de la reforma y los sectores sociales y políticos poco identificados, y opuestos, a éstas.

---

<sup>33</sup> En palabras de uno de los entrevistados: “con el tiempo la institución se ha convertido en una “caja chica” de consultorías cortas para el resto de instancias estatales. Si se necesita algún funcionario para algo muy específico se pide que su contratación se efectúe desde acá. El Banco Mundial sabe de esto” (Entrevista #2, Marzo 2000).

Para revelar el ‘silencioso’ *modus operandi* de los técnicos reformistas y, al mismo tiempo, evidenciar las visiones en conflicto respecto de la reforma del Estado planteo a continuación una suerte de “mapa” de las relaciones operadas entre éstos y otros actores políticos y sociales afectados por los cambios en el modelo de estado. Sitúo tres campos de análisis según los actores involucrados: a) actores políticos (congreso nacional, partidos políticos); b) actores estatales (burocracias públicas); c) actores sociales (poderes locales, asociaciones civiles, ong’s).

a) En primer término coloco el análisis a nivel de los actores políticos. Como ya mencioné el nivel de inclusión del Congreso Nacional y de los partidos políticos a la hora de definir las políticas de cambio político ha sido escaso. La colaboración establecida se ha limitado al conocimiento de los informes de los técnicos reformistas en las Comisiones Legislativas responsables de cada área en proceso de re-estructuración.

Entre los agentes tecno-reformistas y el espacio de la política representativa ocurre, entonces, un vacío comunicativo anclado, sobre todo, en la profunda sospecha que los primeros profesan acerca de la racionalidad propia del ejercicio del poder público: la posibilidad de negociar los contenidos de los paquetes de cambio político solo implicaría la dilatación de los tiempos de ejecución y, sobre todo, no sería fuente de ningún aporte de fondo a sus ya elaboradas expertas propuestas.

b) Sin el factor de intermediación entre los partidos políticos y los sectores reformistas, resulta difícil pensar en la posibilidad de relaciones de cooperación o sostenimiento con los demás actores sociales involucrados en la reforma del Estado. Tal es el caso, precisamente, de los actores estatales anclados en las burocracias ‘tradicionales’, a saber, los empleados (y sus organizaciones) de ministerios y otros órganos de administración pública. Con estos sectores las relaciones han sido verticales, poco dialógicas y más conflictivas. A continuación coloco un caso a manera de ilustración de tal afirmación.

Uno de los proyectos considerados más exitosos dentro del MOSTA es el de modernización de los sistemas informáticos para la estandarización de los presupuestos de las entidades públicas. A través de éste el MOSTA colocaba a uno de sus consultores en cada ministerio, éste procedía a elaborar sus diagnósticos y ensayar el despliegue del paquete reformista previamente fijado. Los objetivos de este proyecto al parecer se cumplieron en alto grado. El punto que llama la atención, sin embargo, es que a partir de esta intervención ‘tecnológica’ se procede a influir y ganar espacios en lo que respecta a la reducción burocrática y recorte funcional de tales unidades. Tal como mencionó uno de los entrevistados: “el tema de la informática era el caramelo para los ministerios. Les dábamos todo lo de modernización administrativa y financiera y de pasito [de pasada] se incluían temas de recorte de funcionarios y disminución de áreas” (entrevista #3, marzo 2000).

Las agendas de reforma no se negocian, vienen empaquetadas y el interés de los técnicos es introducirlas de cualquier forma. Tal lógica, como es de suponerse, no propicia la activación de redes de apoyo, coalición y confianza entre los técnicos y los actores afectados por las medidas de cambio institucional. Por el contrario, se exacerbaban las tensiones propias de los procesos de modernización de complejos institucionales que han soportado y permitido la existencia de cuerpos de funcionarios organizados. Se abre un campo de conflicto, de este modo, tanto con los burócratas en tanto individuos

potencialmente afectados por el recorte de sus funciones, como con las organizaciones políticas que los representan (sindicatos, asociaciones).

Cuando suceden, las negociaciones establecidas se efectúan solamente a raíz de la activación de un conflicto que potencialmente signifique el bloqueo de las reformas. Tal es el caso de caso del Ministerio de Finanzas cuyos funcionarios se opusieron a la reducción de personal si éste no incluía un plan de capacitación laboral y reinserción profesional. El CONAM tuvo que dar paso a estas demandas. Se trata de un trivial conflicto de intereses en el que, sin embargo, me sostengo a fin de argumentar que finalmente el ‘núcleo duro’ de las agendas de reforma queda intocado, no se incorporan las visiones disidentes y se procede a su ejecución sin abrir un campo mínimo de interlocución y debate sobre el sentido general del proceso. Las autoridades y sus herramientas de cambio político limitan de esta forma su capacidad de alcanzar acuerdos con los sujetos sociales afectados, cosa que traba y des-legitima todo el proceso.

Este caso permite evidenciar un frente de divergencia y disputa en cuanto a los contenidos y efectos de las reformas del Estado entre las “coaliciones distributivas” – corporaciones definidas y sostenidas en torno al anterior modelo de desarrollo y de Estado- y los agentes del cambio. En el Ecuador, la mayor parte de los intereses de estos actores se han constituido a partir de una determinada relación con el Estado corporativista y clientelar que los tecnócratas pretenden desmontar. Desestructurar al Estado amenaza las bases mismas de sustentación que les han permitido surgir, consolidarse y afirmar su espectro de intereses institucionales en el tiempo. La agenda reformista, por tanto, pone en peligro su propia existencia y resulta poco probable que den paso a ella.

Más aún cuando resulta evidente que el proyecto modernizador tendría por efecto a largo plazo, al menos, desmontar la maquinaria de la promiscuidad corporativa y clientelar, y crear un Estado (relativamente) autónomo e impermeable a la utilización privatizada de sus capacidades, por parte de los "cazadores de renta" que pueblan y pululan en la economía y sociedad civiles (cfr. Bustamante, 1999: 37).

c) Un nivel adicional de conflicto y tensión políticas en torno al proyecto tecno-reformista tiene que ver con la actuación de otros actores sociales opuestos al proceso de reforma y con quienes los agentes reformistas no han establecido, tampoco, programas comunicativos que abran desde el mismo nivel propositivo la discusión acerca de sus fines, contenidos y efectos.

Tal es el caso del Plan Nacional de Descentralización elaborado dentro del proyecto MOSTA y contundentemente rechazado por la Junta Cívica de Guayaquil, la ciudad más grande de la región litoral del país, instancia que representa a los poderes locales de esa ciudad –empresarios, exportadores, políticos notables, autoridades seccionales- y que constituye uno de los núcleos de poder de mayor influencia en el Ecuador.

Tal proyecto había sido elaborado por los consultores del proyecto en directa colaboración con el personal de la fundación alemana GTZ y tenía el respaldo político del entonces presidente de la República, Sixto Durán Ballén. Los funcionarios encargados, acompañados directamente por el director ejecutivo del CONAM, acudieron a presentar el documento ante la mencionada Junta y no fueron si quiera recibidos por ésta.

Lejos de manifestarse una fuerte diferencia en torno a los contenidos de la propuesta – que se expresaba en el acento municipalista que los poderes locales otorgaban a la descentralización en contra de una apuesta de fortalecimiento de un nivel intermedio por parte de los técnicos- el rechazo a conocer el proyecto se asentaba en que, para los poderes locales, la presencia de las tecnocracias estatales localizadas en la capital de la República (“serranos”) en el manejo de temas claramente de interés local era vista como una intromisión inadmisible. Se trata de una tensión activada en torno de una fractura regional que, al igual que el problema étnico, constituyen campos históricos de conflictividad política en el Ecuador y que difícilmente puede pasar oculta al gestionarse un proceso de descentralización.

Este ejemplo marca dos características del proceso de negociación de las reformas. En primer término, en el lado reformista se observa la desconexión entre políticos y técnicos en el diseño de una estrategia de colocación de sus agendas: parecería que existe una fe ciega en el peso de la retórica tecnocrática, su fría racionalidad cientificista y cosmopolita, como mecanismo suficiente para persuadir de las bondades de las reformas a todos los actores políticos en conflicto. De esta forma el trabajo de articulación política y de construcción de bases de apoyo a las reformas queda relegado a un segundo plano.

En segundo nivel, el hecho de que el conflicto se active aún antes de la discusión de las agendas de cambio institucional pone en juego la idea de que las agendas tecnocráticas habrían sido construidas por fuera de una tematización pública sobre aquello que es relevante y susceptible de tratamiento especializado. Por ello se hace evidente que dentro de la reforma del Estado existen temas que requieren de un cierto consenso previo para ser colocados como problemas públicos relevantes y sujetos de intervenciones técnicas. No todos los tópicos asumidos como problemáticos por los sectores reformistas son significados con el mismo diagnóstico por otros actores. Me refiero a la necesidad de una mínima apertura inicial del debate que permita hacer evidente que un tópico determinado, en este caso la cuestión de la descentralización, requiere un tipo de tratamiento de gestión pública. Esto facilita los bajos niveles de legitimación con que cuentan los sectores reformistas para activar sus agendas.

Respecto a este caso, además, aparece un nuevo elemento de significación del Estado y de los efectos de su reforma, disímil del proyecto de las tecnocracias reformistas. Hago alusión a la visión que los sectores dominantes tradicionales, caciques locales estrechamente vinculados con el comercio internacional y el mercado agro-exportador (visibles en torno a la Junta Cívica de Guayaquil), detentan sobre el proceso de cambio institucional. Se trata de un conjunto de agrupaciones, fuerzas sociales y estructuras políticas que condensan racionalidades políticas provenientes del clivaje regionalista -de Guayaquil y de la región Litoral y su malestar frente al poder político, simbolizado en la burocracia estatal (concentrada en la capital del país)- y que defienden y se expresan en una práctica social de control social arraigada en el clientelismo particularista y en la gestión de la influencia directa, personalizada y presencial sobre amplios círculos concéntricos de población circundante, por medio de los recursos materiales y simbólicos provenientes del poder estatal (cfr. Bustamante, 1999:30).

Por tanto, el proyecto modernizador de las burocracias técnicas que aspira a convertir al Estado en un espacio público tendencialmente neutro e independiente solo agudizaría los rasgos de impersonalidad, distancia y exotividad ajenos a sus lógicas de gestión



política. Un aparato que no haga excepción de personas debilita de manera contundente cualquier influencia social basada en relaciones de deferencia y distinción tan caras a sus formas de dominación política. “Es por ello, que tal vez puede explicarse la falta de apoyo práctico del populismo cacical a políticas que, retóricamente al menos, deberían rimar bien con el *ethos* empresarial” (ibid.).

El problema del secretismo<sup>34</sup> en la elaboración de las agendas de reforma no alude sólo a la escasa tendencia a la negociación, al diálogo y a la discusión de un tipo de políticas públicas que afecta, transversalmente, la vida política de todos los actores sociales en su conjunto sino que además evidencia que prescindir de este nivel de elaboración oculta las diversas argumentaciones, significados y racionalidades que los actores ‘opositorios’ condensan sobre el Estado y los efectos de la reforma, lo cual explicaría el lento desenvolvimiento del proceso.

Finalmente, cabe situar todo este campo de conflictividad socio-política vinculado con el proceso de reforma del Estado en relación a la constitución de un bloque opositor al modelo de conducción económica y política de corte neoliberal que se ventila dentro de los sectores tecno-reformistas en cuestión. Si bien es cierto este bloque -liderado por el Movimiento Indígena y conformado por movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos públicos, organizaciones no gubernamentales, pertenecientes considerados como el ala de izquierda de la política ecuatoriana- no ha tenido en lo fundamental intervenciones y confrontaciones directas con el instrumento de acción política aquí analizado, se puede afirmar que ha marcado profundamente el contexto de disputa y significación políticas de todo el proceso de cambio social, económico y político del país desde mediados de la década pasada.

Así, tanto desde esferas y procedimientos institucionales<sup>35</sup> como en arenas netamente extra-parlamentarias -ver huelgas nacionales, paralizaciones sectoriales, levantamientos indígenas, etc.- el bloque contra reformista, encabezado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), ha incidido desde inicios de los noventas en la paralización de las reformas, en su escasa legitimación ante la ciudadanía y sobre todo en la constitución de prácticas, narrativas y visiones contra-hegemónicas por medio de las cuales se han instituido en la esfera pública interpretaciones, propuestas y procedimientos disímiles y alternativos<sup>36</sup> al modelo modernizador y privatizador dominante.

## 7. Salida

---

<sup>34</sup> Problema visible además en el hecho de que los documentos, informes, evaluaciones producidas por los técnicos del CONAM-MOSTA tienen un bajísimo nivel de circulación pública y su acceso está restringido a ciertos funcionarios. Se podría hablar de un hermetismo institucionalizado como estrategia de distanciamiento de la opinión pública.

<sup>35</sup> Confrontar la nota 28 en que se hace referencia a la Consulta Popular en que el bloque opositor a las reformas neoliberales triunfó en su propósito de detenerlas.

<sup>36</sup> Confrontar al respecto el trabajo de Andrés Guerrero, “El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador” en Revista Nueva Sociedad No 142, Caracas, 1995, en el que se analiza la actuación de Movimiento Indígena con respecto a la ley de Desarrollo Agrario encaminada como parte del paquete reformista por el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén. Se trata de uno de los casos en que se evidencia la movilidad política de la CONAIE para forzar al régimen a la apertura del debate político sobre el proceso de modernización del sector agrícola (el punto más polémico era el de la privatización de las aguas comunales) y a la posterior revisión del proyecto de reforma en su conjunto.

El perfil analítico escogido en este trabajo investigativo ha permitido delinear dos elementos explicativos acerca del profundo proceso de estancamiento de las reformas del Estado ecuatoriano: la instalación institucional gaseosa de los sectores tecno-reformistas –en un campo de agregación entre un régimen político presidencialista y un fuerte apuntalamiento de los bancos multilaterales de desarrollo- y un tipo de racionalidad argumentativa auto-referida, a saber, con escaso nivel de construcción pública de las agendas de reforma.

A partir de esta configuración se observa que las tecnocracias reformistas se encuentran altamente aisladas y confrontadas con respecto a los actores políticos domésticos y que la posibilidad de la continuidad de su proyecto se asienta en el apoyo que puedan otorgarles los agentes transnacionales (los BMD).

De esta forma, el sector tecno-reformista tiene su margen de sustentación política basada en actores exógenos, lo cual no significa que no tengan recursos poderosos - muy por el contrario- o una presencia y gravitación interna. Pero esta presencia no se manifiesta en formas político-electorales sino por medio de los efectos estructurales que administran y por su involucramiento interesado en el tipo de evolución de la sociedad y la economía ecuatorianas, a las cuales crecientemente satelizan y subordinan (cfr. Bustamante, 1999).

La constitución de agendas de gobierno fijadas en torno de acuerdos extra-nacionales pone en el tapete de debate el problema de si se efectúa o no un amplio control público-ciudadano de tales políticas -la rendición de cuentas- o si éstas son fundamentalmente monitoreadas, evaluadas y legitimadas por los organismos de crédito y cooperación internacionales. En cualquier caso, la simple sospecha de la ubicuidad de los controles políticos plantea ya enormes dudas sobre la cualidad democrática del proceso y, sobre todo, de las posibilidades que tienen los estados en la era global para que la comunidad política sobre la que se asientan y gobiernan (la nación) no vea en esto una pérdida de soberanía -el derecho de un estado-nación a gobernar su territorio, en palabras de Held (1997:170)- o de declive de sus posibilidades de autodeterminación.

Si a lo anterior se agrega el hecho de que la construcción política de los procesos de reforma estatal se desenvuelven de forma enigmática –como racionalidad discursiva opuesta a la publicidad que requiere todo ejercicio democrático de gobierno-, excluyente –como bloqueo de las posibilidades de ampliar el debate público necesario para legitimar las reformas y propiciar la participación política- e instrumental –como puro despliegue de mecanismos de ingeniería institucional impermeables a toda discusión sobre los contenidos éticos, valóricos e ideológicos que implican-, el resultado es el distanciamiento profundo entre los universos comprensivos de la sociedad civil y el espacio de los subsistemas estatal y mercantil.

Si siguiendo a Bobbio (1990) entendemos que la democracia es el gobierno del poder público en público (tanto desde el derecho público como desde lo publicitado, en oposición a lo secreto) y se observa que las reformas del Estado han opacado los márgenes comunicativos entre el poder político y los ciudadanos, se podría afirmar que su ejecución no solo que no ha contribuido a la consolidación democrática sino que podría ser vista como un obstáculo adicional para ello.

Esta debilidad procedimental ayuda a entender el escaso margen de apoyo, identificación y legitimidad del proceso tecnocrático de reforma estatal por parte de la

ciudadanía en general y complica hacia futuro cualquier escenario de resolución medianamente consensuada del impasse en el rediseño institucional del Estado.

La calamitosa situación de la economía nacional –visible en la medida extrema de dolarización que ha debido decretar el gobierno para parar la devaluación galopante de la moneda- hace prever, además, que las coaliciones anti-reformistas tenderán a fortificarse y a bloquear cualquier medida de reforma que pueda afectar su ya maltrecha calidad de vida. El ciclo crisis-ajuste-crisis, además de los elementos estudiados, obliga a dirigir la mirada a los (escasos) rendimientos económicos de las medidas de reforma como el principal obstáculo para su afirmación.

## **Bibliografía**

AGÜERO, Felipe, 1999, “La autonomía de las Fuerzas Armadas”, mimeo.

ALCANTARA, Manuel, 1999, *Sistemas Políticos de América Latina*, Tomo 1, Madrid Technos.

BARRERA, Augusto, GALLEGOS R. Franklin y RODRÍGUEZ, Lourdes, 1999, *Ecuador: un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Quito: Abya-Yala-ILDIS-VECO.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, 1998, “La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico* N° 150, Vol. 38 Julio-Septiembre.

BOBBIO, Norberto, 1990, *El Futuro de la Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

BURBANO DE LARA, Felipe, 1999, “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”, en *Iconos*, Revista de FLACSO-Ecuador, # 7, Abril.

BUSTAMANTE, Fernando, 1999, “Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte”, en *Ecuador Debate*, Quito, # 47.

CASTEL, Robert, 1997, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: PAIDOS.

CONAGHAN, Catherine, 1998, “Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988”, en *Las crisis del Presidencialismo. El caso de Latinoamérica*. (Juan Linz y Arturo Valenzuela, comps.), Edición castellana, Madrid: Alianza Editorial.

CONAM-MOSTA, 1998, *Hacia la Reforma del Estado. Opciones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*, Quito.

CORDES, 1999, *La Ruta de la Gobernabilidad*. Ecuador, Quito: CORDES-CIPIE.

COX, Robert, 1994, “Global Restructuring: making sense of the changing international political economy”, Toronto.

GUERRERO, Andrés, 1995, "El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador" en Revista Nueva Sociedad No. 142, Caracas.

HELD, David, 1997, *Democracia y Orden Global*, Paidós.

IBÁÑEZ, Enrique, 1996, "El punto de partida: elección racional y materialismo", capítulo metodológico tesis *Los sindicatos en el gobierno: la crisis del movimiento obrero boliviano (1982-1985)*, Madrid, Universidad Complutense.

JACOME, Luis, 1997, *El tortuoso camino de la estabilización en el Ecuador*, Quito: FESO, Fundación Konrad Adenauer.

LACLAU, Ernest y MOUFFE, Chantal, 1987, *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI editores.

LINZ, Juan, 1990, "The perils of presidentialism", en *Journal of Democracy* 1 (1).

MANCERO, Alfredo, 1999, *Ingobernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana. La economía política de la reforma del Estado*, Quito: CORDES-Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer.

MARCH. James y OLSEN, Johan, 1993, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en *Zona abierta*, Madrid, # 63-64.

NAIM, Moisés, 1994, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina" (ponencia presentada en el *Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico*, patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial).

PARAMIO, Ludolfo, 1996, "Democracia y desarrollo industrial", en *Cuadernos y debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, serie #6.

PARAMIO, Ludolfo, 1999, "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", en *Zona Abierta*, Madrid, # 88-89.

SARTORI, Geovani, 1994, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México:Fondo de Cultura Económica.

SKOCPOL, Theda, 1989, "El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, Madrid, # 50.

SKOCPOL, Theda, 1984, *Vision and Method in Historical Sociology*, United Kingdom, Cambridge University Press.

SANCHEZ PARGA, José, 1998, *La pugna de poderes en el Ecuador*, Quito:Abya-Yala.

TORRES, Juan Carlos, 1998, *El proceso político de las reformas en América Latina*, Buenos Aires:Paidós.

